

**POLICY
BRIEF
2026**

SCIENCE4POLICY
CONCURSO DE ESTUDOS DE CIÊNCIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Habitação vaga: territórios, causas e políticas

Nuno Travasso, Sónia Alves, Aitor Varea Oro, Alda Botelho Azevedo, Ana Silva
Fernandes, Dulce Lopes, Marta Sousa & Matilde Lavouras
Universidade de Coimbra

Sumário executivo

Em Portugal, a escassez de habitação acessível contrasta com o elevado número de habitações desocupadas, que poderiam ser mobilizadas para responder à crise de habitação. A maioria destes fogos vagos localiza-se nas áreas de maior densidade populacional, exatamente onde são mais necessários; e a maior parte destes encontra-se num estado de conservação que permitiria a sua rápida ocupação.

Nas áreas sob maior pressão, a persistência de habitação devoluta deve-se, em grande medida, à sua retenção como ativo financeiro, dada a quase ausência de custos ou riscos para os proprietários que mantenham o seu imobiliário sem uso. A experiência internacional mostra como contrariar esta situação, através de políticas que articulam a penalização da habitação devoluta com incentivos e apoios à sua mobilização para habitação acessível. Em Portugal, existe legislação nesse sentido, mas a sua adoção pelos municípios é ainda restrita, e as práticas de implementação são relativamente incipientes. Recomenda-se o alargamento e robustecimento de políticas integradas de pressão e mobilização da habitação vaga nas áreas sob maior pressão urbanística, tendo por base a legislação existente.

Recomendações

- **Promover um contexto mais propício:** regime de arrendamento, quadro fiscal, heranças indivisas.
- **Diferenciação geográfica:** políticas desenhadas e implementadas pelo poder local.
- **Incentivar e capacitar os municípios**
- **Adequar o quadro jurídico:** alterar o sistema de identificação de devolutos e de acesso aos dados, rever e calibrar exceções à declaração de devoluto, melhorar apoios à reabilitação.
- **Práticas municipais mais robustas:** integração com estratégias locais de ordenamento e habitação; clarificação dos critérios de penalização e de delimitação de ZPU; oferta de soluções de mobilização; reorganização dos serviços; articulação supramunicipal; monitorização.

Destinatários do policy brief

Secretaria de Estado da Habitação; IHRU; Autoridade Tributária e Aduaneira; Municípios

Introdução e Enquadramento do Problema

Em Portugal, a escassez de habitação acessível contrasta com o elevado número de habitações desocupadas, que poderiam ser mobilizadas para responder à crise de habitação.

Acresce que a manutenção da habitação vaga tem impactos negativos que importa reverter. A sua mobilização é fundamental para a regeneração urbana; para a otimização do uso de infraestruturas, serviços e equipamentos que

permanecem subutilizados; e para a redução dos custos financeiros e ecológicos da expansão urbana.

Tendo em vista esse objetivo, procurou-se analisar e cartografar o fenómeno da habitação vaga e suas causas, bem como avaliar as políticas de mobilização do parque vago e as suas condições de implementação.

Delimitação do objeto de estudo

Este estudo centra-se na habitação vaga de propriedade privada localizada em áreas de maior procura. Fica fora da análise o edificado devoluto de propriedade pública, ressaltando-

se que a sua mobilização é urgente, não só para aumentar a oferta, mas também para conferir legitimidade à ação pública sobre propriedade privada.

Ficam também de fora os terrenos urbanizáveis não edificados, que merecem um estudo específico centrado no regime fiscal e nos mecanismos de planeamento e execução urbanística.

No que toca à análise de causas e recomendações, ficam ainda de fora os territórios em perda demográfica, onde o problema é mais complexo, exigindo políticas complementares e uma reflexão sobre planeamento à escala regional ou nacional.

Análise: Quantificação e territorialização da habitação vaga

Dados: os Censos são fiáveis, mas precisamos de melhores dados

A quantificação da habitação vaga partiu de duas fontes de dados: os Censos (INE) e a contabilização de pontos de entrega sem contrato ou com consumo energético reduzido fornecida pela E-Redes. Estes últimos apresentam resultados próximos dos Censos, cuja validade fica, assim, reforçada. Contudo, tanto o cruzamento de dados como a experiência do terreno indicam que, em alguns contextos, os dados de consumo energético podem revelar-se pouco fiáveis como indícios de desocupação.

Os Censos permanecem, assim, a fonte mais completa e fiável. No entanto, é necessário encontrar forma de obter dados mais precisos e atualizados sobre a habitação vaga, tanto para uma melhor compreensão do problema como para o adequado desenho e implementação das políticas públicas.

Habitação subocupada: vagos e residências secundárias

Portugal é o país da OCDE com maior proporção de alojamentos que não são usados como residência habitual. De acordo com os critérios estatísticos do INE, aqui conjugam-se dois conjuntos:

- Alojamentos vagos, que estão desocupados. São, segundo os últimos Censos, 723.215, correspondendo a 12% do total de alojamentos do país.
- Residências secundárias, correspondendo a diferentes formas de ocupação parcial. É o maior conjunto, contabilizando 1.104.881 alojamentos.

Este estudo concentra-se exclusivamente nos alojamentos vagos (o primeiro conjunto). Contudo, salienta-se que as residências secundárias têm impactos (tanto no mercado imobiliário como nas economias locais) que divergem consoante os territórios e que devem ser tidos em consideração.

Os vagos (também) estão onde fazem falta

A maior parte dos alojamentos vagos – 69% – situa-se nas áreas de alta densidade, onde a procura por habitação é mais elevada. Só nas duas áreas metropolitanas, de Lisboa e Porto, são, segundo os últimos Censos, 243.608 alojamentos, a larga maioria dos quais – 75% – em condições de conservação que permitiriam o seu uso quase imediato. Em todos os territórios identificados, estes fogos cobrem largamente as carências habitacionais identificadas pelas Estratégias Locais de Habitação dos municípios [Fig. 2].

Diferentes territórios: diferentes problemas

A análise permitiu identificar cinco perfis territoriais [Fig. 1], onde o fenómeno da habitação vaga assume configurações distintas:

1. Pressão extrema:

Núcleos centrais das áreas metropolitanas e Algarve, marcados por preços muito elevados, forte dinâmica imobiliária e elevada procura externa. Mais de 80% dos vagos encontram-se em estado de conservação aceitável, apontando para elevada retenção de imóveis como reserva de valor e/ou grande incidência de usos não residenciais e sazonais.

2. Metrópoles sob pressão:

Coroas das áreas metropolitanas, com elevada valorização e forte dinâmica do mercado imobiliário, onde a proporção de fogos vagos é menor, mas, ainda assim, muito elevada. Tendo em conta a elevada procura, esperar-se-ia que o mercado já tivesse absorvido uma maior parte dos vagos existentes.

3. Territórios em transição:

Grupo de maior dimensão, que inclui grande número de cidades médias, caracterizado por um relativo equilíbrio.

4. Fragilidade iminente:

Territórios em perda demográfica, onde os níveis de vacância, em claro crescimento, são parcialmente amortecidos pelo elevado número de residências secundárias. São as

casas dos que partiram e mantêm ainda algum laço com o lugar de origem, mas estão agora a transformar-se em alojamentos vagos. Mostra sinais de convergência para o perfil de Territórios em Coma.

5. Territórios em coma:

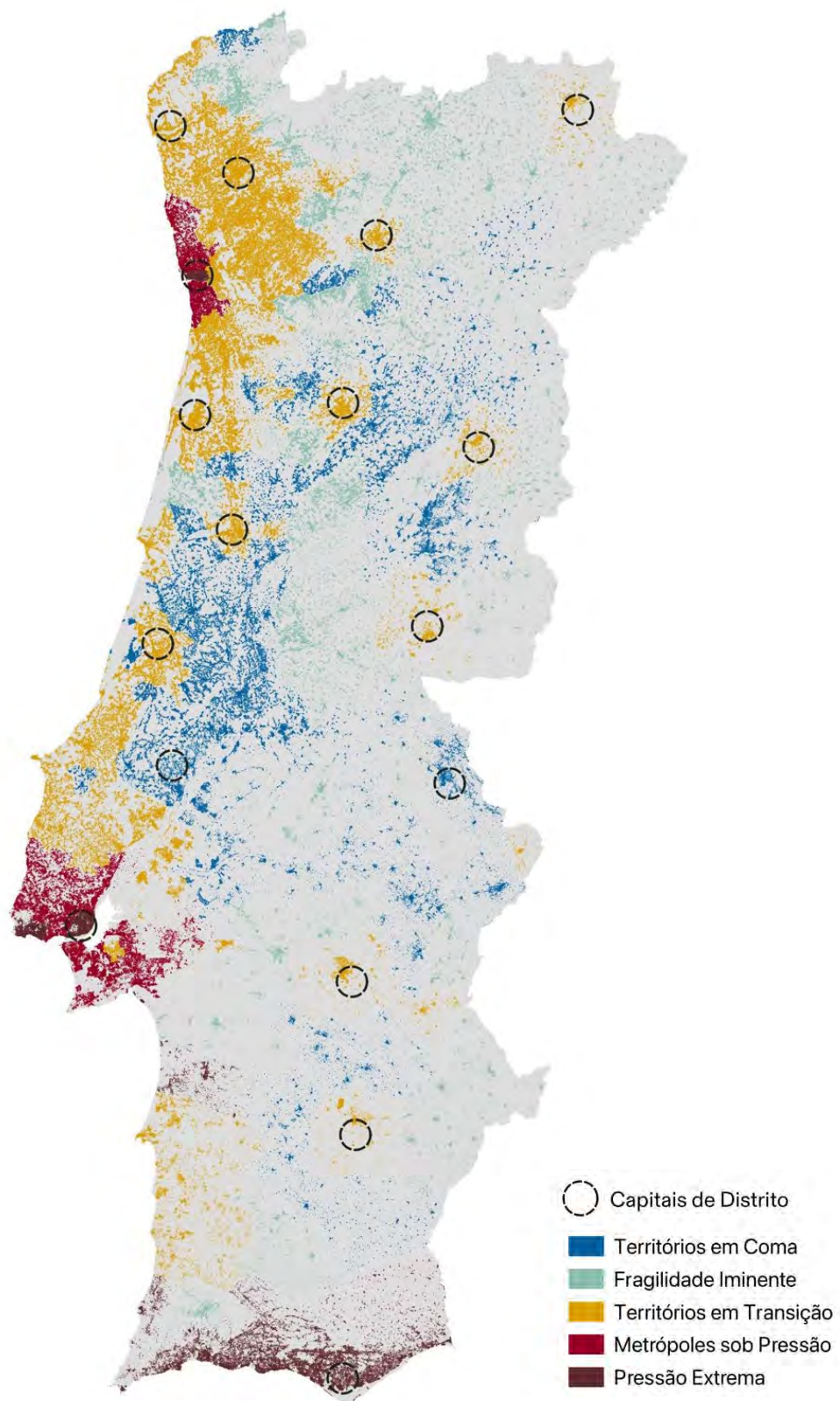
Continuada perda populacional e envelhecimento, associados a fraca dinâmica económica e baixa atratividade. Níveis de vacância muito elevados e em crescimento progressivo.

Os dados apontam para dois padrões distintos:

- Nos territórios em **perda demográfica**, o **despovoamento**, a **baixa atratividade** e a **falta de dinamismo económico** surgem como primeiras causas, conduzindo a um parque devoluto muito elevado e em crescimento contínuo.
- Nas **áreas de maior procura**, destaca-se a **retenção de imóveis como ativo financeiro**. Aqui, a proporção de vagos é maior nas freguesias com preços mais elevados, onde a pressão é maior, e é muito elevada a percentagem de vagos em estado de conservação aceitável. Ainda assim, verifica-se, na última década, uma ligeira redução da habitação vaga, invertendo a tendência das décadas anteriores [Fig. 3].

A caracterização dos diferentes perfis mostra que o problema assume características e causas distintas nos diferentes territórios, obrigando a **respostas diferenciadas**. Por essa razão, as **políticas deverão ser desenhadas e implementadas à escala local**.

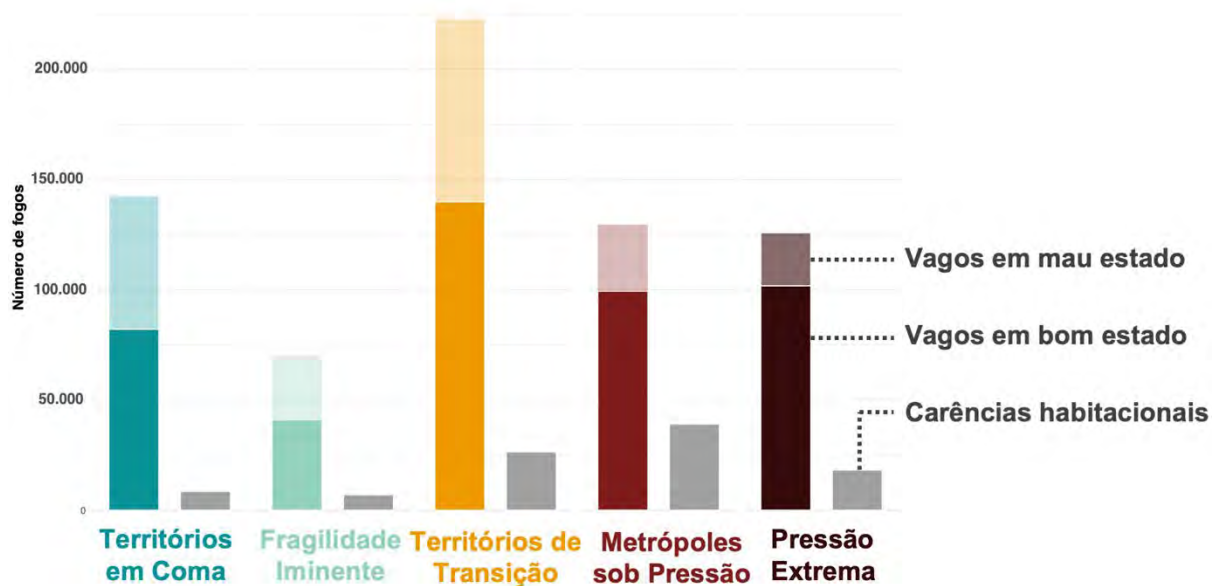
Figura 1 – Perfis territoriais



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do INE.

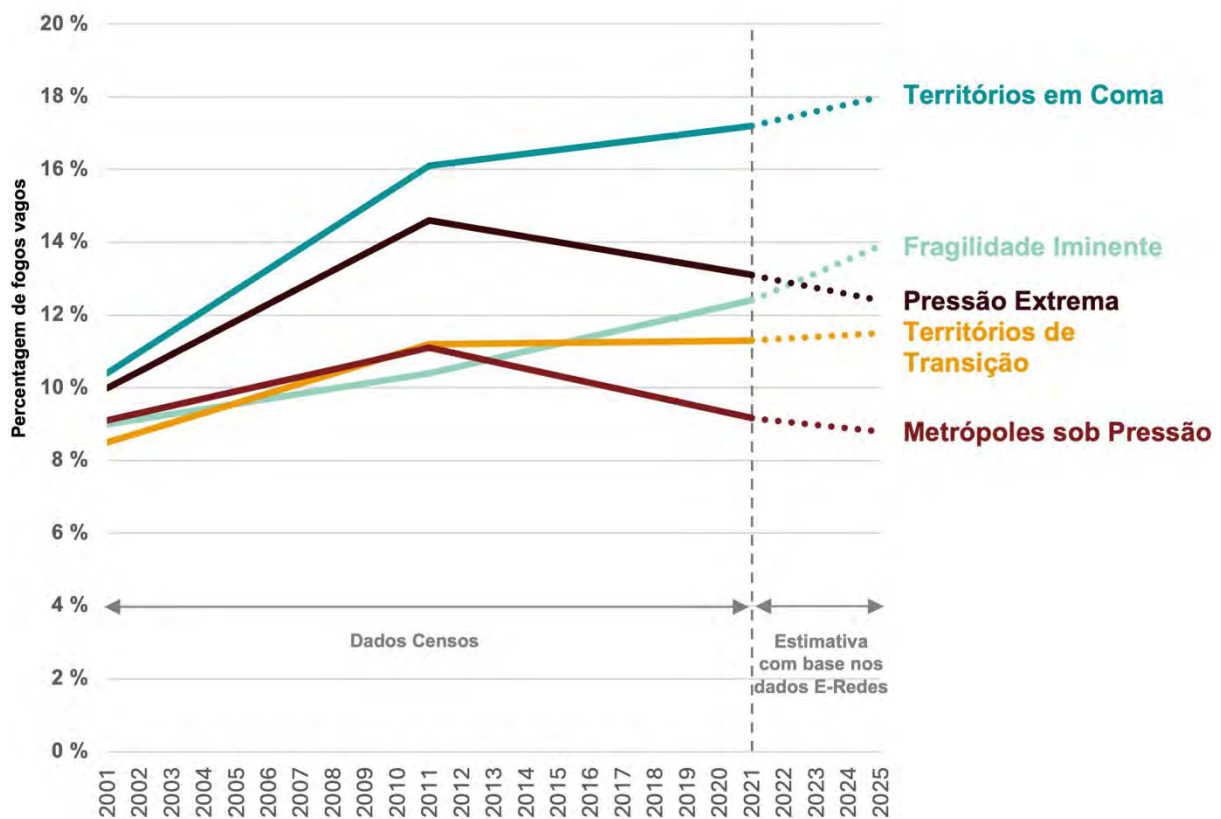


Figura 2 – Alojamentos vagos e carências habitacionais, por perfil territorial



Fonte: Elaboração própria. Dados: INE e Estratégias Locais de Habitação – projeto LOGO

Figura 3 – Evolução da proporção de alojamentos vagos, por perfil de território



Fonte: Elaboração própria. Dados do INE e E-Redes

Principais Resultados: Causas da habitação vaga

Uma parte do elevado número de alojamentos subocupados em Portugal justifica-se como herança acumulada de dinâmicas que marcaram o território ao longo de largas décadas: conceção do direito de propriedade, migrações internas, congelamento de rendas e incentivo à aquisição de residências secundárias.

Para além desta condição, o estudo permitiu identificar outras causas mais específicas, atuais e pertinentes para o desenho das políticas públicas. Dividem-se em dois conjuntos:

Primeiro, **causas gerais** que, de modo mais determinante, geram um contexto que incentiva pouco à colocação dos imóveis devolutos no mercado.

Segundo, **desafios das políticas públicas** dirigidas à mobilização de habitação vaga, identificados a partir da análise do quadro jurídico e das práticas de implementação destas políticas pelos municípios. A análise centrou-se, em particular, no regime das Zonas de Pressão Urbánística (ZPU), que é o instrumento de pressão sobre habitação vaga mais robusto disponível, agravando de forma significativa e progressiva o IMI dos prédios declarados devolutos, em áreas delimitadas para o efeito.

Causas gerais

1. Ausência de custo ou risco associado à retenção de imobiliário devoluto

Ao contrário do que se verifica em grande parte dos países europeus, em Portugal não estão generalizadas medidas de penalização da retenção de habitação devoluta. Assim, para os proprietários, manter habitação sem utilização não tem constituído qualquer perda ou risco, dado que o imobiliário tende a valorizar com o tempo, não havendo pressão para alienação ou arrendamento.

2. Habitação como ativo financeiro, nas áreas de maior pressão

Nas áreas de maior procura, com preço mais elevado, identificam-se práticas de retenção do imobiliário, na sua maior parte em estado de conservação aceitável, na espera de uma maior valorização, contribuindo para a redução da oferta disponível.

3. Falta de confiança no mercado de arrendamento

Os técnicos municipais reportam que muitos proprietários percecionam o arrendamento como um risco que não é compensado pelos ganhos esperados e que pode limitar futuras oportunidades de rentabilização ou uso.

4. Custos e dificuldades na reabilitação

Os custos e dificuldades processuais da reabilitação são apontados como obstáculos à mobilização da habitação devoluta em mau estado de conservação, em particular no caso de pequenos proprietários. Estes custos também dificultam o uso destes imóveis para habitação acessível.

5. Heranças indivisas

Heranças indivisas e outras situações de litígio são apontadas como causa de bloqueio da mobilização dos imóveis. Está em curso um procedimento legislativo com vista a superar este bloqueio. Contudo, terão ainda de ser avaliados os seus impactos.

6. Ausência de incentivos

A recente alteração ao regime fiscal tende a equiparar a reabilitação à construção nova, diminuindo de forma relevante o incentivo até agora existente à reabilitação.

Desafios das políticas públicas

1. Adoção limitada

A adoção das ZPU tem crescido progressivamente (são hoje 16 municípios), mas é ainda muito restrita. A falta de uma generalização que naturalize o uso de instrumentos de penalização de habitação devoluta e o eventual receio dos custos políticos do confronto com os proprietários poderão estar a retrair a sua adoção pelos decisores políticos.

2. Política incompleta: pressão sem mobilização

Em grande parte dos casos, a penalização fiscal não é complementada por políticas ativas de mobilização que ofereçam ao proprietário alternativas viáveis, nem é integrada em

estratégias mais abrangentes de ordenamento do território.

3. Dificuldade de identificação dos devolutos

O procedimento de identificação e declaração de prédios devolutos é complexo e demasiado exigente em termos de tempo e recursos humanos. É também pouco fiável. Depende do cruzamento de dados entre o município, a Autoridade Tributária e os fornecedores de água e energia, que se mostra difícil devido à falta de uniformidade de indicadores e critérios, à desatualização e incorreção dos dados, e à falta de acesso e interoperabilidade entre plataformas. De modo similar, os dados dos consumos são um indício útil, mas insuficiente, exigindo procedimentos complementares de correção e verificação difíceis de assegurar.

4. Exceções na prática

As exceções legais previstas para a classificação como devoluto têm gerado práticas que permitem contornar a declaração de devoluto. Nomeadamente, a revenda sucessiva do mesmo imóvel, por vezes entre entidades do mesmo grupo ou veículo empresarial; ou a alegação de usos não habitacionais, ou qualquer outro tipo de uso esporádico ou fortuito, como estando enquadrado no termo “ou para uso próprio” (previsto na alínea a) art. 3º do DL 159/2006). Inversamente, imóveis com processos de licenciamento em curso visando a sua reabilitação não estão enquadrados nas exceções previstas.

5. Práticas divergentes

Diferentes municípios seguem diferentes critérios de delimitação das ZPU e de identificação de devolutos, alguns dos quais se afastam da letra da lei – por exemplo, aplicar agravamentos apenas a uma tipologia de casos. Esta situação fragiliza o regime da ZPU. Ao mesmo tempo, denota um certo desfasamento entre os instrumentos de atuação disponíveis e as necessidades sentidas por alguns municípios.

6. ZPU como instrumento de reabilitação urbana

A articulação entre ZPU e reabilitação urbana é recorrente, pelo que a ZPU é, em vários casos, implementada através de serviços e rotinas criados no âmbito da reabilitação urbana. Por vezes, esta situação leva a ação pública (nomeadamente a identificação de devolutos) a centrar-se nas questões da degradação física do edificado, secundarizando o problema habitacional.

7. Capacitação dos serviços municipais

Conhecimento e experiência limitados, bem como insegurança jurídica, associados aos procedimentos de agravamento fiscal, limitam a adoção destes instrumentos. Acresce que a implementação destes instrumentos é muito exigente em termos de tempo, recursos humanos e capacidade técnica, exigindo meios que muitos municípios não detêm.

8. Organização dos serviços municipais

A segmentação dos procedimentos entre diferentes departamentos municipais dificulta a condução dos processos, a articulação entre diferentes instrumentos de política pública, a sua adesão aos objetivos estratégicos traçados e a acumulação de conhecimento operativo na instituição.

9. Falta de monitorização

Verifica-se falta de registo sistematizado dos processos e seu impacto, com vista à monitorização, avaliação e realinhamento das práticas instituídas.

10. Falta de articulação supramunicipal

A ausência de articulação supramunicipal conduz a incoerências entre territórios vizinhos, de difícil compreensão para os cidadãos, e geradoras de tensões concorrenciais entre municípios.

Opções de Política e Recomendações

A experiência europeia mostra uma adoção generalizada de políticas de mobilização de habitação vaga. E evidencia que elas tendem a produzir melhores resultados quando cruzam medidas de penalização com mecanismos de incentivo e apoio à mobilização das habitações, e quando são desenhadas tendo em atenção a capacidade institucional das entidades responsáveis pela sua implementação.

Em Portugal, as políticas neste domínio mostram-se ainda frágeis e de adoção restrita. As recomendações que aqui se apresentam visam reforçar este âmbito de atuação, partindo dos instrumentos já existentes, nomeadamente a ZPU.

Promover um contexto geral que propicie a colocação de habitação vaga no mercado residencial

O estudo identificou três áreas de política pública como centrais para a mobilização da habitação vaga: regime de arrendamento urbano, quadro fiscal e heranças indivisas. A análise desenvolvida não se centrou em cada um destes domínios com profundidade suficiente para avançar recomendações concretas, dado que a sua complexidade e sensibilidade exigem estudo e debate mais. Ainda assim, assinala-se que a promoção de um contexto geral que propicie a colocação de habitação vaga no mercado deverá passar por uma revisão do quadro regulamentar destas três áreas.

Incentivar e capacitar os municípios

1. Incentivar a adoção dos instrumentos de mobilização

- Em municípios com elevada pressão urbana e elevada proporção de fogos devolutos, futuros financiamentos para habitação devem ficar dependentes da existência de ZPU ou estratégia municipal integrada de mobilização de fogos vagos, fixada em Carta Municipal de Habitação, com metas claras e monitorizadas.

2. Capacitar os municípios

- Promover ações de formação e partilha de experiências entre técnicos e decisores municipais sobre a implementação destes instrumentos.
- Criar orientações técnico-jurídicas mais claras para os municípios no que toca à delimitação de ZPU, práticas de identificação de devolutos, notificação dos proprietários e acompanhamento dos processos.
- Dotar os municípios, em particular os com menores recursos, dos meios financeiros e humanos necessários para a implementação destes instrumentos.

Adequar o quadro jurídico que enquadra as políticas locais de mobilização de vagos

1. Melhorar o sistema de identificação de devolutos e de acesso aos dados

- Criar um sistema de declaração obrigatória pelo proprietário do estado de ocupação do imóvel (habitação própria permanente, arrendada para habitação, residência secundária, devoluta, etc.), em plataforma da Autoridade Tributária, assegurando informação atualizada sobre todos os imóveis que sirva de base às políticas municipais.
- Manter e reforçar práticas municipais de identificação de devolutos, que passam a assumir papel de fiscalização das informações declaradas pelos proprietários.
- Garantir a boa comunicação dos dados entre Autoridade Tributária, municípios e fornecedores de água e energia. É essencial assegurar a uniformidade, interoperabilidade e atualização dos dados de identificação dos imóveis, da sua georreferenciação e do seu proprietário. Aconselha-se, ainda, a criação de uma plataforma de disponibilização de dados, assegurando o acesso permanente dos municípios e da Autoridade Tributária a dados atualizados.
- Assegurar a divulgação pública dos dados referentes ao estado de ocupação dos imóveis – e outros dados relevantes como concentração de propriedade – à escala de freguesia, na plataforma do INE.

2. Rever e calibrar exceções legais à declaração de devoluto

- Eliminar ou clarificar a expressão “para uso próprio” (alínea a), art. 3º do DL 159/2006).
- Clarificar que a isenção conferida aos imóveis adquiridos para revenda não pode ser invocada de forma sucessiva ou ilimitada, evitando que outra entidade os adquira novamente para revenda. (alínea d) art. 3º do DL 159/2006).
- Incluir como exceção a existência de processos de licenciamento pendentes.

3. Melhorar os apoios à reabilitação

- Criar programa de apoio financeiro à reabilitação de imóveis para arrendamento com custos acessíveis, destinado a pequenos proprietários, na linha do Reabilitar para Arrendar, mas superando os obstáculos e ineficiências deste programa. Deve permitir que os municípios criem e dirijam a sua própria versão do programa, e possibilitar a oferta de diferentes níveis de participação da entidade pública – só financiamento ou também outras valências como projeto, obra ou gestão de arrendamento.
- ## *4. Maior autonomia para os municípios poderem adequar as medidas ao seu contexto*
- Conceder aos municípios maior flexibilidade para ajustar o regime de IMI às circunstâncias do seu território, incluindo a possibilidade de agravamento das residências secundárias, podendo ser compensado por redução no IMI da habitação permanente.

Implementar práticas locais mais robustas de mobilização de habitação devoluta

1. Políticas integradas

Articular as medidas de pressão e mobilização de imóveis devolutos com as políticas locais de ordenamento do território, reabilitação urbana e habitação, nomeadamente por via das Cartas Municipais de Habitação. Estabelecer e monitorizar indicadores de impacto.

2. Critérios de agravamento fiscal

Assegurar clareza e estabilidade nos critérios de agravamento fiscal dos imóveis devolutos. No caso de ZPU, deverão ser agravados todos os imóveis devolutos, assegurando igualdade entre proprietários.

3. Delimitação de ZPU

A delimitação das ZPU deve ter em consideração a capacidade do município para identificar todos os imóveis devolutos da área e oferecer-lhes alternativas de mobilização. Importa, por isso, restringir as ZPU às áreas de maior pressão urbanística e com dimensões que os serviços consigam gerir.

4. Oferta de soluções alternativas

Articular o agravamento fiscal com oferta de alternativas que promovam a mobilização dos imóveis. No caso de alojamentos em boas condições deve ser apresentada oferta de arrendamento para posterior subarrendamento (art. 5º do Decreto-Lei nº 89/2021). No caso de imóvel em mau estado, é aconselhável a disponibilização de apoio com vista à reabilitação e ocupação.

5. Entidades de mediação

Oferecer aos proprietários soluções de mobilização habitacional por meio de incentivos, apoio técnico, agilização de procedimentos, subsídios de renda, programas de financiamento à reabilitação, ou intermediação entre promotores e movimento cooperativo, idealmente através de entidade de mediação municipal que conduza todo o processo, com balcão único de atendimento.

6. Organização dos serviços

Envolver os vários serviços – planeamento, reabilitação urbana, gestão, habitação, ação social – evitando a segmentação do processo e assegurando a articulação de políticas.

7. Articulação supramunicipal

A articulação à escala supramunicipal – Áreas Metropolitanas ou CIM – pode permitir a uniformização de critérios de atuação, a integração em políticas de habitação de maior escala, e maior capacidade técnica de intervenção.

Conclusão

A análise desenvolvida reforça a necessidade de se desenvolver políticas ativas de mobilização de habitação vaga que cruzem medidas de penalização e de incentivo, em particular nos territórios sob maior pressão urbanística. Em grande medida, os instrumentos já existem no nosso quadro jurídico. Trata-se, sobretudo, de

promover a sua implementação de forma mais abrangente e consistente, o que implica criar as condições para essa ação, capacitar os municípios, e atuar junto deles no sentido de promover práticas locais robustas de mobilização da habitação vaga.

Referências

Alves, S., & Azevedo, A. (2026). *Habitação Vaga em Portugal: Análise de Política Comparada*. Relatório.

Alves, S., Travasso, N., Fernandes, A. S., Sousa, M., & Lopes, D. (2026). *Habitação Vaga em Portugal: Análise Qualitativa da Implementação das Zonas de Pressão Urbanística*. Relatório.

Fernandes, A. S., Sousa, M., Travasso, N., & Alves, S. (2026). *Habitação Vaga em Portugal: Fórum Nacional da Habitação Vaga*. Relatório.

Lopes, D., Lavouras, M., Pires, A. M., & Nogueira, Beatriz (2026). *Habitação Vaga em Portugal: Mapeamento de Normas Legais Relevantes*. Relatório.

Travasso, N. (2026). *Habitação Vaga em Portugal: Problema e Percurso da Investigação*. Relatório.

Varea Oro, A., Azevedo, A., Sousa, M., & Travasso, N. (2026). *Habitação Vaga em Portugal: Atlas da Habitação Vaga*. Relatório.



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Travasso, N., Alves, S., Varea Oro, A., Azevedo, A. B., Fernandes, A. S., Lopes, D., Sousa, M. & Lavouras, M. (2026). *Habitação Vaga: Territórios, Causas e Políticas*. S4P-25 Policy Brief 8027/2025. PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2025 (S4P-25): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em colaboração com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-25/7: Tanta casa sem gente, tanta gente sem casa: Causas de persistência de fogos vagos em Portugal.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.